

我国高等教育多元化筹资模式建构的分析

薛卫洋

教育经费对教育活动至关重要，经费的充足与否以及来源构成怎样，关乎高等教育的发展能否挺起“腰板”，能否“阔步向前”。高等教育经费短缺是高等教育进入大众化发展阶段后的世界性难题，构建多元化筹资模式则是破解难题的世界选择。于我国而言，构建高等教育多元化筹资模式的现实动因是什么？可行性何在？其实践路径又有那些？本文试图回答这些问题。

一、我国高等教育对多元化筹资模式建构的现实动因

（一）破解高等教育经费短缺问题的需要

新中国建立后，我国一直是“穷国办大教育”，经费短缺的问题始终伴随着高等教育的发展。1999年，我国高等教育进入“扩招时代”后，十余年发展使得我国高等教育规模位居世界第一。与我国高等教育规模短时期内突飞猛进式扩大相矛盾的是，对高等教育的投入未能同步跟进，高等教育办学经费显得更加捉襟见肘。

我国高等教育办学经费缺口的原因主要有两方面。其一是国家财政性教育经费拨款较少。《中国教育改革与发展规划纲要》（1993年）中提出的“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四”的国际平均水平目标，^[1]到2012年才得以实现。其二是我国高等教育经费的投入结构有待优化。20世纪80年代，我国开启了高等教育投资体制改革，将建国后国家单一投资的局面逐步转变为以国家投资为主、学生缴费和社会集资为辅的筹资格局。这使得国家财政性教育经费占总经费的比例逐年下降，到21世纪的头十年，这一比例基本维持在50%左右。与之对应的是学生学杂费占高等教育总经费的比例逐年攀升，从1999年到2009年10年间，普通高校的学杂费占总经费的比重从约17%上升至40%。然而，诸如社会团体和公民个人捐资等经费比例却不升反降，除国家财政性教育经费和学杂费之外的高等教育办学经费占总经费比例从1999年的21.7%下降到2009年的7.6%。

国家财政性教育经费的多少不仅取决于其占财政收入的比例，更取决于财政收入占GDP的比例。在目前我国宏观税负较低的情况下，仅一味要求政府加大财政投入不能完全且长久解决我国高等教育发展的经费困境。同时，在目前大学生学费已然较高

的情况下,寄希望于提高学费来增加高校收入亦不现实。因此,我国高等教育经费困境的破解,必然还需筹资模式的转变和完善。

(二) 现代大学制度创建财政自主能力的呼唤

我国高等教育进入大众化发展阶段以来,办学质量问题越来越引起我国社会各界的关注。如何回应钱学森的“世纪之问”?如何构建与社会主义市场经济相协调发展的高等教育?《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》对这些问题解答给出了指导,纲要的第十三章就我国高等教育未来十年的发展指出要“构建现代学校制度”“完善中国特色现代大学制度”。^[2]

对于“现代大学制度”和“中国特色现代大学制度”的解释,学者们不尽相同。但对于如何构建现代大学制度,乃至中国特色现代大学制度,学者们的观点大抵可以总结为两个关键点:一是理顺政府与大学的关系;二是改革、完善大学的内部治理。这两点建议的根源正如美国教育学家伯顿·克拉克所言:“以政府资助为核心资金来源的经费结构,可能带来从上至下的垂直式指挥管理结构(至少是资金分配结构,追求财政安全和预算平衡),通过强制执行的绩效预算制度,以削减资助或受到警告为武器,对高教系统指手划脚,这将挫败基层的创新能力和冲动。”^[3]经济基础决定上层建筑,目前我国高等教育经费投入以政府为主体的现实,让高校办学自主权难以很好发挥,现代大学制度的建立也受到影响。因此,我国现代大学制度的建立,需要改变长期以来我国高校投入以政府拨款为主的局面,增强高校的财政自主能力。^[4]

(三) 和谐高等教育体系构建与发展的要求

一国高等教育的健康发展,需要有和谐的高等教育体系作为支撑。和谐的高等教育体系可以从多层面加以理解。从办学主体看,应是公办与民办相协调。从高校的层次来看,应该是精英与普通相适应。

我国自建国后公办院校“一统天下”的局面在1982年“两条腿”办教育的方针提出后取得突破。几十载的发展使民办教育成为我国教育事业的重要组成部分。就民办高等教育来看,2013年民办高校718所(含独立学院292所),占全国普通高等学校总数比例约28.8%,本专科在校生约557.5万人,占全国普通高校本专科在校生总数22.6%。^[5]尽管我国民办高等教育的发展在量的维度已经取得不小成就,但单一地以学费作为经费来源限制了其在质上的提升,难与公办院校比肩,民办院校因经费短缺而造成的教育质量低下屡遭社会诟病。

1998年,江泽民总书记在北京大学百年校庆时,对我国高等教育适时提出了建设世界一流大学的要求。之后,不少高校纷纷响应这一号召。世界一流的师资、学生、学科、科研等是世界一流大学的应有特征。为实现这些目标,大量且稳定的经费投入毫无疑问是必要的。然而,这与目前我国高校的经费状况是矛盾的。

加入WTO后,我国高等教育国际化程度不断提升,面临来自世界高等教育市场的竞争压力也不断增大。如何在未来世界高等教育之林获得我国高等教育的一席之地,

取决于我国高等教育体系的和谐构建与发展。目前,民办高校办学困境的破解和世界一流大学发展目标的实现,是我国和谐高等教育体系构建过程中必须面对的。这促使我们必须重新思考整个高等教育体系的投入问题。

二、我国高等教育多元化筹资模式建构的可行性

(一) 建构高等教育多元化筹资模式的理论支撑

高等教育多元化筹资模式构建的思想源于西方国家,西方学者相继提出了成本分担理论、利益相关者理论、社会资本理论、慈善投资理论、效用理论、供给理论、社会责任理论等理论作为高等教育多元化筹资模式构建的理论支撑。其中影响最大,也最为直接的是高等教育成本分担理论。

早在 1776 年,亚当·斯密(A. Smith)在其著作《国富论》中就指出教育可以促进社会资本的增加及个体各自收入的增长。因此,国家有义务投资建立并维持主要服务于国民教育的公共工程和公共机关,个人也应为接受教育日后带来的高回报而支付费用。^[6]这可视为日后高等教育成本分担理论的先导。

约翰斯通(D.B. Johnstone)根据萨缪尔森(P.A. Samuelso)在《公共支出的纯理论》中对公共产品和私人产品的定义,认为高等教育是介于两者间的准公共产品。由此,他在 1984 年美国科罗拉多召开的“2000 年议程”会议上提出“高等教育成本分担理论”,后在其著作《高等教育的成本分担:英国,法国,德国和美国的学生资助》论述道:高等教育的成本应根据“利益获得原则”和“能力支付”原则进行合理分担,高等教育满足了多个主体的需要,收益人包括国家、受教育者个人、纳税人企业、家庭和大学,因此,高等教育的成本必须由这些主体分担。^[7]其之后的著作《高等教育财政:问题与出路》对该理论进行了全面深入的阐述,形成了系统的高等教育成本分担理论。

该理论是目前影响世界高等教育成本分担的主要理论,促进了世界各国高等教育筹资模式向多元化迈进。这一理论在改革开放后也被引入我国,成为我国高等教育成本多元分摊的主要理论支撑,也为我国高等教育多元化筹资模式的建立提供了可行性理论依据。

(二) 我国高等教育多元化筹资模式的社会基础

高等教育多元化筹资模式的建立,主要在于改变政府一元化的高等教育投入机制,增加高等教育的投入主体,将社会资金引入高等教育投入中。高等教育投入主体的多元构建和办学资金来源社会化必须有一定的社会基础,主要包括以下四方面:

其一,社会资金的充裕程度决定着高等教育引入社会资金能否实现。目前,我国国民经济规模已经位居世界第二位,具有充裕的社会资金,这为我国高等教育引入社会资金提供了可能。

其二,对待教育的社会心理直接影响社会主体对高等教育投入。我国自古有尊师重教的传统,从古代的乡绅举资助学,到近代的华侨陈嘉庚“宁可变卖大厦,也要保

住厦大”，都是例证，这为我国高等教育引入社会资金提供了良好的社会心理。

其三，相关法律、法规和政策保障是高等教育多元化筹资模式建立的关键。我国的《高等教育法》《民办教育促进法》《公益事业捐赠法》等法律法规为我国高等教育多元化筹资模式建立提供了良好的法律保障。《国家中长期教育改革与发展规划纲要》也指出要“健全以政府投入为主，多渠道筹资教育经费的体制”。^[8]并且，中央和地方政府也就社会资金进入高等教育出台了相关鼓励和促进政策。

其四，高等院校法人地位的确立为高等教育多元化筹资模式的建立落实了责任主体。目前，我国高校均具有独立的法人资格，而并非是政府的依附机构。高等学校依法独立进行财务核算，有权利，更有责任实现办学资金来源的多元化。因此，高校独立法人地位为多元化办学资金筹资模式的构建提供了责任主体。

三、我国高等教育多元化筹资模式建构的实践路径

（一）高等院校需切实转变观念，增强办学资金筹资的责任主体意识

建国后，在计划经济体制下，高校一度附属于政府，政府成为高校唯一投入主体也成为了理所应当。改革开放后，我国逐步建立了社会主义市场经济体制，《教育法》（1995）和《高等教育法》（1998）的颁布，使得高校法人制度得以确立，这意味着在社会主义市场经济体制下，高校“具有法律上的独立人格：它拥有独立的财产和独立的组织，以自己的名义独立地行使权利和履行义务，并承担相应的责任。”“不依靠其他组织的存在而存在，能够根据自己的独立意志进行自主的活动”^[9]这使得高校有责任为自身的发展筹措资金，而不是仅仅依靠政府的投入来获得办学资金。

然而，我国高校对自身法人身份的责任意识不强，办学资金筹措观念仍然没有完全转变，不少高校办学资金筹资依然是“等、靠、要”，这毫无疑问是高等教育多元化筹资模式构建中的观念障碍。高校必须适应社会主义市场经济环境下自身地位的转变，要切实转变计划经济体制下形成的高等教育经费完全由政府“买单”的观念，需认识到自身在办学经费的筹措上具有不可推卸的责任，增强办学资金筹资的责任主体意识。

（二）政府需加强保障，建立、健全相关配套措施

我国高等教育多元化筹资模式的建立，政府的外部保障不可或缺。结合欧美国家较为成熟的经验和我国实际，政府应抓好以下两方面工作。

一方面，完善相关法律法规和政策保障。目前，我国在高等学校筹资问题上仍存在法律法规细化不足、政策难以落实、操作性不强等问题。例如，在企业和个人教育捐赠的税收优惠政策上，《企业所得税法》和《个人所得税法》要求企业及个人必须通过非营利性社会团体或国家机关进行教育捐赠，直接向单位或个人捐赠不能享受减免税收的优惠。这样的规定未免显得要求过于苛刻，使得教育捐赠渠道不畅。政府应及时推动相关法律法规的修订和完善，完善相关配套政策，让法律法规和政策对高等

教育多元化筹资模式的建立起到切实的推动和保障作用。

另一方面，培育社会捐赠兴学的风气，鼓励社会力量捐资助学。我国个人、企业 and 非营利性组织的社会捐赠以应急性的济贫救灾居多，在教育领域的捐赠也偏重于基础教育，对高等教育资助力度不大。政府应有意识地发扬我国捐资助学的优良传统，对积极捐资助学的个人、企业和各类组织予以表彰，加强宣传，以培养良好的社会捐赠兴学风气；重视非营利性组织在高等教育发展中的作用，引导非营利性组织加大对高等教育的资金投入，鼓励和支持非营利性组织在高等教育多元化筹资模式构建中发挥作用。

（三）积极引入市场化机制，探索多样化资金筹资方式

国外大学在办学经费的筹资上，除政府拨款和学费收入外，还探索出发行教育债券、教育彩票、社会募捐、出让专利产品、建立大学公司、基金投资等多种市场化的资金筹资方式。我国高校虽然也进行“产学研”协作，但程度不深，科技成果转化明显偏低，不少大学也建立了基金会，但基金运作方式较为简单，投资意识不强。总体来说，我国高校利用市场化机制筹资办学的能力仍然有待提高，对多样化的资金筹资方式探索仍然不够。

在社会主义市场经济体制环境下，我国高校与社会、市场的联系空前加强，这为高校从社会和市场获取办学资金提供了可能性和便利性。高校应突破以政府财政拨款和学费收入为办学经费主要来源的局面，在法律法规允许的框架下，坚持办学公益性原则的同时，积极引入市场机制，探索多样化的资金筹资方式。例如，推动基金会朝专业化方向运作，加强“产学研”协作融合的深度与广度，提高科技成果的转化率，以增强自身“造血”能力；注重校友会工作，采取多种措施加强社会联系，以获得外部社会资金援助。

（四）增强校长筹资能力，打造高校筹资专业化团队

国内有学者提出“筹资者”将成为大学校长的新角色，^[10]旨在表明校长筹资能力建设的重要性。在欧美国家，大学校长遴选之时，候选人的筹资能力被作为重要考虑因素，校长任职后筹资也是主要工作之一。为大学筹措资金的多少是校长是否称职的重要考核标准之一，例如，美籍华人田长霖在担任加州伯克利大学校长时，正是由于其任期内为该校筹得不菲资金而获得校长连任机会。我国大学校长大多由政府行政任命，避免了因筹资不力而“下台”情况的发生，但这并不意味着大学校长可以忽视筹资能力建设。恰如陶行知所言：“校长是一个学校的灵魂，要想评论一个学校，先要评论它的校长。”^[11]一所学校办学经费的充足与否，与校长不无关系。因此，我国高校的校长理应加强自身的筹资能力建设，政府部门在任命校长以及考核校长业绩时，也应将校长的筹资能力作为一项评判标准。

如今的大学已然是一个庞大的机构，校长需要应付的学校事务也多如牛毛。学校的筹资是一项复杂、巨大的工程，校长要很好地完成筹资任务还需一支专业化筹资团

队的支持。美国的著名高校均设有专门的筹资部门,拥有一支规模适度、结构完善、业务能力杰出的筹资团队。团队人员接受筹措学、营销学、新闻学、广告学、心理学等多方面知识培训,多元复合的知识让筹资人员拥有了辅助校长完成筹资任务的能力。我国不少高校尽管也设有基金会等筹资部门,但囿于人员编制和行政管理等因素,筹资人员的专业性不强,难以适应筹资现实需要,实际筹资效果也不太理想。突破传统行政管理思维束缚、提高人员聘用的灵活性、加强对业务人员的能力培训,是我国高校构建合理、专业、高效筹资团队的突破口和着力点。

注释:

- [1] 中国教育改革与发展规划纲要 [EB/OL].http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2484.html, 1993-02-13/2014-11-07.
- [2][8] 国家中长期教育改革与发展规划纲要 [EB/OL].http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/201407/171904.html, 2010-09-27/2014-11-07.
- [3] 伯顿·克拉克,著,王承绪,译.大学的持续变革——创业型大学新案例和新概念 [M].北京:人民教育出版社,2008:227-232.
- [4] 洪成文.大学需增强自主财政能力 [N].中国教育报,2011-11-01(6).
- [5] 2013 年全国教育事业发展统计公报 [EB/OL].http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201407/171144.html,2014-07-04/2014-11-07.
- [6] 亚当·斯密,著,张兴,等,编译.国富论 [M].北京:北京出版社,2007:35,141.
- [7] D B Johnstone. Sharing the Costs of Higher Education:Student Financial Assistance in the United Kingdom,the Federal Republic of Germany,France,Sweden,and United States[M].College Board, 1986:33.
- [9] 罗爽.论高等学校法人制度的根本性质及其意义 [J].高等教育研究,2014,(3):15-24.
- [10] 代蕊华.筹资者:大学校长新角色 [J].高等教育研究,2000,(3):62-64.
- [11] 陶行知.陶行知全集第一卷 [M].长沙:湖南教育出版社,1984:473.

作者简介:薛卫洋,厦门大学博士研究生

责任编辑:饶燕婷

责任校对:王 纾
